

TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DOS RPPS: Impactos nas contas públicas dos estados do sudeste brasileiro

GUILHERME LOURENÇO DA SILVA TESCARO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

ANA JULIA GUIMARÃES DE SOUSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

CLÁUDIO ROBERTO CARÍSSIMO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DOS RPPS: Impactos nas contas públicas dos estados do sudeste brasileiro

INTRODUÇÃO

No Brasil, a origem da previdência é, por muitas vezes, atribuída à Lei Eloy Chaves, que estabelece, ainda em 1923, um fundo de pensão e caixa de aposentadoria para os trabalhadores da linha férrea brasileira (Brasil, 1923). Sendo esse um início ainda tímido, do que viria a se tornar um sistema previdenciário bem mais amplo e complexo, constituindo-se em três pilares: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), obrigatório a toda pessoa contratada no amparo da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), assim com os autônomos, empresários, produtores rurais, dentre outros; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), obrigatório a todo trabalhador estatutário - servidor público e; a Previdência Complementar, de caráter não obrigatório - subdividindo-se em aberta e fechada (Brasil, 2023).

O presente estudo possui um olhar voltado aos RPPS, portanto, é necessário melhor compreender sua estrutura e funcionamento. Dessa forma, tem-se que os RPPS's são destinados aos funcionários públicos das esferas federal, estadual e municipal, com lei de regulação outorgada em 1998, sendo uma garantia e segurança de amparo na aposentadoria e/ou em outras situações previstas como saúde debilitada, gravidez, entre outras devendo oferecer benefícios e amparar casos semelhantes aos tratados na Lei que rege o RGPS, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1998). O RPPS é próprio para os servidores de cada ente federativo, sendo o setor público responsável por garantir sua estrutura e solidez. A administração, porém, é compartilhada junto aos servidores, sendo a eles permitidos a gestão e, principalmente, a participação nos colegiados e instâncias de tomada de decisão (Brasil, 1998), para que assim possam ser ouvidos.

Dessa forma, sendo o RPPS um interesse direto dos servidores, a lei lhes garante o “pleno acesso [...] às informações relativas à gestão do regime” (Brasil, 1998), como uma das formas de reafirmação ao processo de governança pública. A governança pública é um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

Dentre os princípios da governança pública contidos na lei nº 9.203 de 2017, estão a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade (Brasil, 2017), pontos cruciais para a manutenção e consolidação do RPPS, sendo imprescindíveis para um processo mais íntegro de gestão. Para o cumprimento efetivo dos pontos elencados, há uma série de procedimentos e protocolos a serem realizados ao longo da gestão do RPPS, dentre os quais, avaliação atuarial, em cada balanço, e auditorias (Brasil, 1998) que visam um melhor processo de apuração e garantia de boa administração do fundo.

Para além disso, é garantido aos servidores do RPPS o acesso completo às informações sobre a gestão do regime, além da participação de representantes dos servidores públicos e militares, tanto ativos quanto inativos, em colegiados e instâncias decisórias que discutem e deliberam sobre seus interesses. Também deve haver um registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e das entidades estatais, sendo o RPPS sujeito a inspeções e auditorias atuariais, contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais pelos órgãos de controle interno e externo.

Todas as garantias acima, geram uma *accountability*, responsabilização e prestação de contas, constante, com o acesso facilitado e incentivado dos servidores, ativos e inativos, que participam do dado RPPS. Nesse sentido, observamos que a forma legal de condução do RPPS visa um processo de transparência e *accountability* amplo e estratégico, de modo a

garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, gerando uma maior futura estabilidade aos segurados em sua aposentadoria ou outra necessidade pelo RPPS garantido.

Os RPPS's dos estados analisados possuem como método de financiamento o modelo de capitalização, onde cada geração financia seus próprios benefícios, com as contribuições dos servidores ativos e as patronais formando reservas suficientes, que são investidas no mercado financeiro, para o pagamento integral dos benefícios (Borba, 2018). O regime de capitalização em RPPS altera significativamente o impacto financeiro dos RPPS nas contas públicas estaduais, principalmente a curto prazo.

Primeiro, os estados precisam efetivamente desembolsar as contribuições patronais para capitalização. Segundo, não podem contar com as receitas das contribuições dos servidores, que também devem ser capitalizadas (Borba, 2018). No entanto, a longo prazo, os estados terão menores gastos futuros com a aposentadoria dos servidores, devido aos recursos acumulados ao longo das contribuições contínuas durante a vida ativa dos servidores.

Para Borba (2018), o impacto nas contas públicas se torna expressivo quando o ente federativo se compromete e passa a cobrir o déficit do regime previdenciário a fim de pagar os benefícios já garantidos pelos segurados. O déficit previdenciário causa um maior comprometimento das contas do ente, impactando nas demais atividades e políticas públicas do estado.

Posto isso, o objetivo deste trabalho é evidenciar como se tem divulgado a situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores dos estados da região sudeste do Brasil. Como importância desse estudo tem-se a demonstração da situação atual do RPPS em termos da *accountability* e o impacto que isso traz ao orçamento e à sociedade. Além disso, apresenta-se como tem sido a verificação e a evidenciação de fatos relativos à avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS dos servidores de cada estado da região estudada. Para tal, será realizada uma análise de conteúdo categórica das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) em seus anexos de metas fiscais dos estados da Região Sudeste no ano de 2024.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Transparência, LDO e Situação Atuarial

A transparência orçamentária desempenha um papel fundamental na promoção da responsabilização, no reforço da governança democrática e na prevenção de futuros riscos, como os atuariais. Ao disponibilizar a informação orçamental ao público, os cidadãos, a sociedade civil e as agências de controle podem monitorar a utilização dos recursos públicos, participar ativamente do processo de tomada de decisões e responsabilizar mais os gestores públicos. Garantir a integridade, eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos é fundamental e ajuda a promover a confiança e a legitimidade institucionais (Cruz, Michener & Andretti, 2021).

Como um avanço significativo na gestão pública no Brasil, temos a criação da Lei da Transparência (LC 131/2009), que promove a abertura de dados governamentais e incentiva a participação cidadã na fiscalização e controle dos recursos públicos, aumentando a transparência na gestão pública. A Lei da Transparência tem como objetivo principal garantir que os cidadãos tenham acesso facilitado e amplo às informações sobre a arrecadação de receitas e a execução de despesas dos órgãos públicos (Lei Complementar nº 131, 2009). Isso se alinha aos princípios de transparência, publicidade e controle social. Assim, a lei determina que todos os entes federativos devem divulgar em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Os dados devem ser divulgados em sistemas que permitam a fácil compreensão, acompanhamento e análise das informações, garantindo a transparência da gestão fiscal e permitindo o controle social.

Além disso, a transparência orçamentária e financeira permite identificar quem paga e quem se beneficia de programas e medidas específicas, facilitando assim uma análise mais detalhada da afetação de recursos e dos resultados das políticas públicas. Desta forma, a transparência desempenha um papel fundamental na avaliação da saúde financeira dos estados, foco do nosso estudo, e na identificação de possíveis desafios e oportunidades para melhorar a gestão (Zuccolotto & Teixeira, 2019).

Mesmo ficando evidente sua importância, há algumas limitações identificadas na transparência das informações orçamentárias. De acordo com Leite Filho *et al.* (2018) a falta de padronização em que são divulgados os dados pelos entes muitas vezes dificulta a comparação entre diferentes localidades e a análise dos dados. Além disso, o não cumprimento dos requisitos de transparência interna pode gerar custos políticos, como a perda de credibilidade e a desconfiança da população em relação aos gestores públicos. Portanto, o cumprimento dos requisitos de transparência interna é fundamental para evitar esses custos de curto prazo e garantir a continuidade das políticas públicas locais (Cruz, Michener & Andretti, 2021).

Posto isso, a LDO é um importante instrumento de governança e transparência, pois estabelece diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), contemplando metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o próximo exercício financeiro e as alterações na legislação tributária, a política de aplicação nas agências financeiras de fomento, fixando os limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público (Agência Senado, 2024).

Entre outros itens, a LDO também é responsável por determinar o nível de equilíbrio entre receitas e despesas; traçar regras para as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; autorizar o aumento de despesas com pessoal; disciplinar o repasse de verbas da União para estados, municípios e entidades privadas e indicar as prioridades de financiamento pelos bancos públicos (Brasil, 2024).

Além disso, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção até 17 de julho subsequente. Caso não seja aprovado dentro desse prazo, o Congresso não poderá entrar em recesso parlamentar em julho (Agência Senado, 2024).

Nesse sentido, a LDO se torna um relevante documento para evidenciar como tem sido a *accountability* dos estados em relação ao RPPS, já que nesse documento as informações geralmente são encontradas nos anexos e nos capítulos que tratam das despesas obrigatórias de caráter continuado, previdência social e diretrizes para a gestão de pessoal e encargos sociais.

Na LDO dentro das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais são detalhadas as previsões de despesas com servidores públicos, aposentadorias e pensões incluindo o RPPS. Os fatores ligados ao RPPS, como projeções e metas de equilíbrio atuarial e financeiro, devem constar no Anexo de Metas e Riscos Fiscais, sendo necessário o detalhamento das implicações fiscais assim como dos passivos atuariais e a previsão das receitas e despesas.

Outro ponto relevante na análise do RPPS é que deve-se haver o cumprimento e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1998), no que se refere ao equilíbrio financeiro, a análise é feita justamente no confronto entre despesa e receita, sendo assim, caso o regime próprio tenha efetuado todo o pagamento dos benefícios dos segurados e finalizar o período com saldo zero, ou maior, pode-se dizer que o regime está com o equilíbrio financeiro (Silva, 2022). Já o equilíbrio atuarial, observa o Valor Presente Atuarial e as Receitas de Contribuições e Despesas com benefícios, assim deve possuir uma “visão adequada da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados pelo segurado, considerados esses aspectos ao longo do tempo” (Silva, 2022).

Uma avaliação correta dos riscos e das devidas projeções, são essenciais para a garantia do equilíbrio atuarial, visto que, podem afetar negativamente, de modo relevante, as contas públicas, pois o compromisso assumido pelo RPPS com os segurados, devem ser cumpridos, de forma que, se o acompanhamento da evolução do RPPS for feito irregularmente, o poder público deve arcar com os beneficiários, representando um impacto expressivo nas contas públicas. Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101 de 2000 exige que a LDO contenha o “Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (Lei Complementar nº 101, 2000).

Visto o impacto nas contas públicas do RPPS, assim como sua relevância e importância para os segurados, exige-se um acompanhamento detalhado da situação previdenciária do regime, sendo este presente no anexo de riscos fiscais, com possíveis explicações e providências a serem tomadas na gestão do mesmo. O processo de avaliação da situação financeira e atuarial é essencial para a garantia da sustentabilidade e solvência do sistema previdenciário, com a atenta observação dos direitos e obrigações do regime, a fim de encontrar desequilíbrios e propor soluções aos problemas/déficits identificados no processo de acompanhamento.

A avaliação da situação atuarial baseia-se em princípios e técnicas específicas, que incluem a estimativa dos passivos atuariais, o valor presente dos benefícios futuros a serem pagos, e a projeção dos ativos, que são os recursos disponíveis para cobrir esses passivos. Indicadores atuariais, como a razão de solvência e a taxa de cobertura, são essenciais para monitorar a saúde financeira do regime e identificar possíveis riscos que necessitam ser mitigados.

Com os resultados da avaliação financeira e atuarial, tem-se um diagnóstico preciso da situação encontrada no RPPS, destacando necessidades de ajustes nas políticas de contribuição e benefícios e o desenvolvimento de novas estratégias que possam garantir a continuidade dos pagamentos. A transparência e regularidade das avaliações tornam-se essenciais para manter a confiança dos segurados e assegurar a sustentabilidade do regime a longo prazo.

METODOLOGIA

Essa pesquisa, quanto aos seus objetivos é tipificada como descritiva. Nesse contexto, nas pesquisas descritivas, “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem interferência do pesquisador” (Rodrigues, 2007, p. 4). Assim, neste estudo, descreveram-se as informações relacionadas à transparência no RPPS que constam nas LDOs disponibilizadas pelos estados da região sudeste sem que houvesse interferência dos pesquisadores.

Quanto ao procedimento, será utilizada a Análise de Conteúdo, reconhecida como um instrumento de pesquisa científica com diversas aplicações. Os procedimentos adotados podem diferir conforme os objetivos da pesquisa, no entanto, independentemente das finalidades, é essencial que a análise de conteúdo siga regras específicas para assegurar seu valor científico, distinguindo-se assim de análises baseadas apenas na intuição (Martins, 2008).

Desse modo, a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas destinadas a analisar comunicações, com o objetivo de obter, por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que possibilitem inferências sobre as condições de produção e recepção dessas mensagens (Bardin, 2011).

Em termos de aplicação, a análise de conteúdo possibilita o acesso a diversos conteúdos, explícitos ou implícitos, presentes em um texto. Esses conteúdos podem incluir os

valores subjacentes ao texto analisado, a influência do contexto político nos discursos, a exploração da moralidade de uma determinada época, a análise das representações sociais sobre um objeto específico, o inconsciente coletivo relacionado a um determinado tema, o repertório semântico ou sintático de um grupo social ou profissional específico, e a análise da comunicação cotidiana, seja verbal ou escrita, entre outros aspectos (Martins, 2008).

Ainda, segundo Berelson (2003) existem algumas exigências fundamentais para a aplicação da análise de conteúdo como método de pesquisa. Sendo elas: objetividade - a análise deve ser conduzida de maneira objetiva, seguindo critérios claros e replicáveis, para garantir consistência e validade nos resultados; sistematicidade - deve-se seguir um conjunto sistemático de regras e procedimentos na análise, aplicáveis de forma uniforme a todas as unidades de análise; quantificação - é desejável que a análise seja quantitativa na medida do possível, utilizando números e estatísticas para descrever a presença e a frequência dos elementos de conteúdo e; conteúdo manifesto - a análise deve focar nos elementos explícitos e diretamente observáveis na comunicação analisada.

Ademais, Martins (2008) explica que diversos autores apresentam diferentes tipos de técnicas para a realização da análise de conteúdo. Entre elas estão: análise temática ou categorial, análise de avaliação ou representacional, análise da enunciação, análise da expressão, análise das relações ou associações, análise do discurso, análise léxica ou sintática, análise transversal ou longitudinal, análise do geral para o particular, análise do particular para o geral, análise conforme o tipo de relação com o objeto estudado, análise dimensional, análise de dupla categorização em quadro de dupla entrada, entre outras abordagens.

Este estudo utiliza-se da análise de conteúdo temática/categorial, acompanhando o formato proposto por Oliveira (2008) que em primeiro aspecto, busca realizar-se uma leitura flutuante, do texto, de forma que se possa extrair dali todo o conteúdo necessário para se definir as primeiras hipóteses da análise sobre o objeto em estudo. A partir deste ponto, Oliveira (2008) passa a determinar a escolha dos termos que se considerou cruciais para o estudo, sejam por importância ou repetição, a isso dá-se o nome de Unidade de Registro (UR). Essas UR's podem ser palavras, frases, parágrafos, personagens, dentre outras possibilidades que possam ter causado impacto nos pesquisadores, sendo realizada a marcação dessas UR's no texto.

Assim feito, agrupa-se as UR's por tema, denominadas de Unidade de Significação (US), para que o estudo se torne mais objetivo e os pensamentos se organizem melhor. A partir daí, quantifica-se o número de UR por tema, podendo-se verificar qual a US mais significativa. Realiza-se por fim, a análise categorial do texto, onde, com base nos temas, devem ser definidas as categorias em que aparecem, agrupando-os por critérios teóricos ou empíricos, e estabelecendo as hipóteses de análise. Para Oliveira (2008), os resultados da Análise de Conteúdo temática/categorial podem ser apresentado por meio de descrições cursivas, trazendo em debate o olhar dos pesquisadores sobre o texto analisado, a fim de re-apresentar o objeto de estudo, agora com o olhar teórico empírico dos autores.

Para esse estudo, serão utilizadas três UR's: "Transparência", "Déficit atuarial" e "Situação Financeira e atuarial", elas estão contidas no Anexo de Metas Fiscais de cada estado. A escolha dessas UR's se deu pelo foco do trabalho estar voltado à evidenciação de como se tem divulgado a situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores dos estados da região sudeste do Brasil, a fim de evidenciar como se tem divulgado a situação financeira e atuarial do RPPS dos estados da região sudeste do Brasil.

Ressalta-se que os dados das LDO's foram extraídos dos respectivos sítios dos estados. Inicialmente foram procuradas as LDO's, e nesse cenário, cada estado disponibiliza sua LDO num local, em São Paulo (SP) estava disponível no Portal da Fazenda em Orçamento, no Rio de Janeiro (RJ) e Minas Gerais (MG) estava disponível na Assembleia

Legislativa e por fim, no Espírito Santo (ES) estava disponível na Secretaria de Economia e Planejamento.

Em seguida, observaram-se quais das LDO's já continham os Anexos de Metas Fiscais e quais teriam que ser baixados separadamente, mas todas as informações foram encontradas nos locais citados anteriormente. Só assim, foi possível analisar quais as principais UR's constantes no documento sinalizariam a questão da transparência proposta como objetivo do estudo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta primeiramente uma tabela com o número total de ocorrência das UR por estados. Em seguida, analisa-se qual o papel delas dentro dos Anexos de Metas Fiscais nas LDOs dos estados. Para melhor entendimento, essa análise foi dividida em categorias: elementos textuais, análise, leis-normas e valores numéricos. A categoria elementos textuais diz respeito à aplicação da UR como título, subtítulo, fonte, entre outros elementos textuais. A categoria análise está relacionada à UR num cenário de avaliação/análise em determinado contexto. A categoria leis-normas demonstra quando a UR está aplicada por meio da legislação. A categoria valores numéricos evidencia quando a UR está posta de forma conjunta a valores numéricos.

Tabela 1: Número de ocorrências das UR por estados.

UR	MG	SP	ES	RJ	Total de ocorrências
Transparência	1	1	1	2	5
Déficit atuarial	6	1	1	4	12
Situação Financeira e atuarial	12	1	3	4	20

Fonte: elaborado pelos autores

A primeira UR escolhida foi a transparência, por ser o maior objetivo dentro desse trabalho. A palavra aparece em todos os Anexos de Metas Fiscais dos estados, e no caso do estado do Rio de Janeiro aparece duas vezes. Em todos os documentos a palavra aparece aplicada, pelo menos uma vez, ao sentido próprio de transparência, por isso está posta na categoria análise, pois a transparência é o foco da análise do anexo, sendo o objetivo do texto em si, em no Rio de Janeiro sua outra colocação é na categoria elementos textuais, pois está sendo usada como fonte de dados.

Tabela 2: Distribuição da ocorrência da palavra transparência por categoria.

Categoria	MG	SP	ES	RJ
Elementos Textuais	-	-	-	1
Análise	1	1	1	1
Total de ocorrências	1	1	1	2

Fonte: elaborado pelos autores

No estado de Minas Gerais temos a palavra transparência aplicada em “O Demonstrativo de Metas Anuais tem por objetivo orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual permitindo o acompanhamento, a transparência [grifo dos autores] e o alcance das metas planejadas.” (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais [ALEMG], 2024, p. 16). A utilização da palavra nesse contexto indica a responsabilidade do estado de Minas Gerais em ser transparente no acompanhamento das metas desejadas, metas

essas constantes no Demonstrativo de Metas Anuais, entretanto mencionadas de forma genérica.

Seguindo, no estado de São Paulo, a palavra transparência é aplicada direcionadamente ao RPPS, sendo o único estado da região sudeste que utilizou essa palavra ao falar em previdência:

Assim, o Estado, na missão de gerir seu RPPS e Sistema de Proteção Social dos Militares (antigo RPPM), assegura, com as balizas regulamentares principais: a Constituição da República e Paulista, somada às leis gerais previdenciárias (federal e estadual), o elevado nível de satisfação dos serviços afetos a essa área da seguridade, através da busca da qualidade do gasto e transparência [grifo dos autores] a seus participantes, a exemplo da execução do censo previdenciário realizado em atendimento a Lei 10.887/2004 (Governo do Estado de São Paulo, 2024, p. 42).

No estado do Espírito Santo, a palavra transparência encontra-se em “O fundamento basilar do citado anexo é dar transparência [grifo dos autores] ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 14 da LRF, para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária.” (Governo do Estado do Espírito Santo, 2024, p.29). Nesse caso, assim como no estado de Minas Gerais, observa-se a aplicação da palavra fazendo referência a transparência do documento, mas nada específico ao RPPS e bem genérico também.

Já, no estado do Rio de Janeiro aparece como “O Demonstrativo tem por objetivo dar transparência [grifo dos autores] às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas.” (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro [ALERJ], 2024, p. 35). Aqui, o foco da palavra transparência já está mais especificado, demonstrando que o objetivo é ser transparente na demonstração das renúncias de receitas para avaliar o impacto nas metas fiscais fixadas e no montante do estado.

A segunda UR escolhida para análise foi o déficit atuarial, o termo aparece em todos os Anexos de Metas Fiscais observados, porém, cada estado trabalha com ele em uma perspectiva diferente entre si. Nessa UR, considera-se três formas em que o termo aparece, conforme distribuição apresentada na tabela 3.

Tabela 3: Distribuição da ocorrência do termo Déficit Atuarial por categoria.

Categoria	MG	SP	ES	RJ
Leis-Normas	1	1	-	1
Valores Numéricos	4	-	1	3
Elementos Textuais	1	-	-	-
Total de ocorrências	6	1	1	4

Fonte: Elaborado pelos autores

A UR aparece um total de 12 vezes nos Anexos observados. Tem-se uma predominância do déficit atuarial sendo tratado por meio de valores, com a dimensão e expressividade do déficit muito trabalhado nos anexos a fim de demonstrar melhor a realidade de cada RPPS.

O estado de Minas Gerais, no que se refere à UR déficit atuarial, é o estado com maior número de menções, sendo que, quando se trata da categoria leis e normas, há uma abordagem que demonstra como o manual de demonstrativos fiscais se estrutura para a cobertura do déficit, em sentido de resolução do mesmo.

“para que seja possível a dedução das receitas de contribuições previdenciárias e das despesas custeadas com esses recursos e, conseqüentemente, a inclusão das despesas de contribuições patronais e de aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial [grifo dos autores] como despesas primárias, é necessário que todas as receitas e despesas intraorçamentárias integrem o cálculo do resultado primário” (ALEMG, 2024, p. 17).

Ainda no estado de Minas Gerais, o termo é também aplicado no sentido de demonstrar o tamanho do déficit, em valores numéricos de fato, “o sistema apresenta um déficit atuarial [grifo dos autores], a valor presente, da ordem de 223,86 bilhões” (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024, p. 159), definindo qual a dimensão desse déficit. A UR também é utilizada como forma de organização do texto, estando presente no título da seção “equacionamento do déficit atuarial [grifo dos autores]” (ALEMG, 2024, p. 164), que visa apresentar formas de reduzir, ou eliminar, o déficit atuarial presente no estado.

Já em São Paulo, do ponto de vista da Lei, o estado apresenta o estabelecimento do início oficial do déficit, como forma de se colocar um marco temporal do mesmo, “Durante os exercícios de 2020 a 2022, de acordo com o estabelecido no Decreto nº 65.021 de 19 de junho de 2020, foi declarado o déficit atuarial [grifo dos autores] do Regime Próprio de Previdência do Estado [...] cobrado a contribuição dos aposentados e pensionistas” (Governo do Estado de São Paulo, 2024, p. 41). Mostrando o foco no empenho de solucionar o déficit, além de propor uma opção para sua resolução.

O Espírito Santo, por outro lado, não aborda o déficit do ponto de vista legal. No estado, há apenas uma citação do termo, por meio da tabela de “receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores - RPPS” com a apresentação do valor de “Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial [grifo dos autores] do RPPS” (Governo do Estado do Espírito Santo, 2024, p. 12). Entretanto, esse valor encontra-se zerado, sendo assim indiferente para a resolução do déficit.

No Rio de Janeiro, há um direcionamento da resolução do déficit em “A Lei nº 6.338, de 06/11/2012, dispõe sobre o Plano de Custeio do Déficit Atuarial [grifo dos autores] do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro[...] De acordo com essa lei, o RPPS/RJ é financiado mediante a segregação em um Plano Financeiro e um Plano Previdenciário.”(ALERJ, 2024, p. 14). O trecho apresenta o plano de custeio do déficit, sendo estruturado em duas frentes, o financeiro e o previdenciário.

Além disso, ainda no estado do Rio de Janeiro, a UR é observada na tabela “receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores - RPPS” em “Aportes Periódicos p/ Amortiz. Déficit Atuarial [grifo dos autores] do RPPS” (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2024, p. 24), que, assim como no estado do Espírito Santo, o valor também encontra-se zerado. Por fim, o Rio de Janeiro aborda o déficit atuarial por valores numéricos em “aumento do déficit atuarial [grifo dos autores] do Plano em 13,61%, visto o aumento das Reservas Matemáticas” (ALERJ, 2024, p. 101). Demonstrando o acompanhamento do déficit ao longo do tempo, e apresentando sua expressividade.

A terceira UR estudada, situação financeira e atuarial, possui ocorrência distribuída conforme tabela 4.

Tabela 4: Distribuição da ocorrência do termo Situação Financeira e Atuarial por categoria.

Categoria	MG	SP	ES	RJ
Elementos Textuais	10	1	3	2
Análise	2	-	-	2
Total de ocorrências	12	1	3	4

Fonte: Elaborado pelos autores

No Anexo de Riscos Fiscais de Minas Gerais, a UR é muito utilizada como organizador textual, sendo parte do título de subseções como “avaliação da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do regime próprio de previdência dos servidores – RPPS” (ALEMG, 2024, p. 107) e “avaliação da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] – IPSEMG” (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024, p. 116).

Para além disso, no anexo de Minas Gerais, tem-se a definição do termo como objeto de análise em “OBJETIVO: Reavaliar a situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM, referente ao exercício de 2022, conforme ditames da Lei Estadual nº 10.366 de 28/12/1990 e Lei nº 5.301 de 16/10/1969.” (ALEMG, 2024, p. 185) e “Além de análises descritivas dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior relevância para o entendimento da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do RPPS, [...] conterà duas tabelas correspondentes aos demonstrativos publicados no [...] RREO” (ALEMG, 2024, p. 107).

O estado do Rio de Janeiro trabalha com o termo como objeto de estudo, em “Encaminhamos, no Apêndice II ao final deste Anexo, a avaliação da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro” (ALERJ, 2024, p. 24) e “Por esse motivo, por ter sido considerado ‘fato relevante para o deterioramento da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do RPPS’, implicando também alteração de disposições do seu plano de benefícios” (ALERJ, 2024, p. 191). Sendo assim, a UR é vista, pelos dois estados, como cruciais para o debate de uma saúde financeira e atuarial estável.

No Rio de Janeiro, também a UR é utilizada como elemento textual, quando do tópico “avaliação da situação financeira e atuarial” [grifo dos autores] (ALERJ, 2024, p. 24). Aqui, demonstra-se a prioridade do estado no tratamento, não apenas na solução, mas também na avaliação contínua da UR.

Nos estados de São Paulo e Espírito Santo, a UR é utilizada apenas como elemento textual, como forma de estruturar o texto. Em São Paulo “avaliação da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do regime próprio dos servidores públicos” (Governo do Estado de São Paulo, 2024, p. 40), no Espírito Santo “avaliação da situação financeira e atuarial [grifo dos autores] do regime próprio de previdência dos servidores e das pensões e inativos militares” (Governo do Estado do Espírito Santo, 2024, p. 12). Demonstrando, assim como nos demais estados, a preocupação de se acompanhar e possuir uma avaliação contínua dessa UR.

Quando se trabalha com a UR situação financeira e atuarial, há o indicativo do que será trabalhado na respectiva seção do Anexo de Riscos fiscais, sendo estudado a situação financeira e atuarial de cada ente federativo. São seções que apresentam tabelas com o acompanhamento dessa situação, além de estar muito ligada à apresentação do déficit atuarial já trabalhado nesse artigo anteriormente.

Vê-se que, há uma diferença significativa no tratamento das UR’s em cada estado, São Paulo e Espírito Santo sendo mais gerais, colocando mais tópicos que abordam o tema, em contrapartida de Minas Gerais e Rio de Janeiro que trabalham com o tema no desenvolver de sua análise, sendo eles um dos focos do documento. Assim, pode-se haver uma identificação de qual estado seria mais ou menos transparente na apresentação de sua situação do RPPS, dado a escolha dos termos para análise.

As evidências deste estudo reforçam os apontamentos de Quirino *et al.* (2020) e Kataoka e Neto (2016) ao evidenciar pouca transparência e baixa atenção à situação financeira e atuarial, nos atos da gestão dos RPPS. Sendo que, cada um em uma perspectiva, Quirino *et al.* (2020) apresentando municípios do Rio Grande do Norte, Kataoka e Neto

(2016) municípios da Paraíba e neste trabalho os estados da região sudeste, identificou-se a mesma oscilação no nível de transferência dos entes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo evidenciar como se tem divulgado a situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores dos estados da região sudeste do Brasil com o foco em UR (termo/palavras) extraídos dos Anexos de Riscos Fiscais de cada estado. O estudo foi realizado por meio de uma Análise de Conteúdo categórica, buscando observar o detalhamento, a transparência e a *accountability* dos respectivos estados no que se refere ao RPPS. A análise evidenciou diferenças no tratamento do assunto por cada estado, de modo que esta conclusão busca sintetizar e apresentar o nível encontrado de transparência em cada um dos entes federativos estudados.

Assim, identificou-se que o estado de Minas Gerais apresentou menção quanto a responsabilidade em ser transparente no acompanhamento das metas desejadas, vistas em seu Anexo de Riscos Fiscais, sendo um fator a ser observado, visto o compromisso e *accountability* no qual se responsabilizou seguir no anexo. Além disso, o estado é destaque no tratamento do termo déficit atuarial, sendo o estado que mais apresenta a UR, Minas Gerais trabalha com o termo por meio de apresentação da base legal, que conduz o trabalho na legitimidade de atos, por meio de uma seção dedicada ao equacionamento do déficit, e por fim o estado também demonstrou o tamanho do déficit, por meio da apresentação clara de valores. No que se refere à situação financeira e atuarial, o estado buscou trabalhar ela como o objetivo de seu anexo, direcionando-se para reavaliação e entendimento da situação.

O estado do Rio de Janeiro por sua vez, também obteve um desempenho em transparência e *accountability* expressivo quando se comparado aos demais estados da região sudeste, o estado trabalha com a transparência divulgando o efeito das renúncias de receitas que impactaram o montante, sendo o único estado em que a palavra aparece duas vezes. No que se refere ao déficit atuarial, o estado apresenta a legislação que aborda o custeio do déficit, demonstrando uma ação voltada à solução do mesmo, o estado também apresentou a evolução do déficit por meio de valores numéricos absolutos, sendo importante para a *accountability* do regime próprio. Por fim, a situação financeira e atuarial é vista como um processo de avaliação contínua, sendo uma prioridade do estado.

O estado de São Paulo foi identificado como possuidor de uma transparência geral mediana dentro deste estudo, visto que, mesmo se propondo ser transparente em seu anexo em relação ao RPPS, ele apenas se utiliza como medida de satisfação dos participantes, esse tratamento enfraquece o compromisso com a transparência, que acaba sendo interpretado como certa dissimulação, no entanto não realmente apresentado. No tratamento do déficit atuarial, encontra-se apenas uma citação, no que diz respeito ao decreto que declarou o déficit no RPPS do estado, não fazendo nenhuma menção à dimensão dele, apenas informando que o mesmo seria, agora, cobrado dos aposentados e pensionistas para sua redução. A respeito da situação financeira e atuarial, o estado apenas cita no título de uma seção, sem aprofundamento da situação ou análise sobre.

Por fim, o estado do Espírito Santo apresentou um nível mais baixo de transparência, dado os fatores analisados no estudo, quando trabalhado a palavra transparência, o estado a coloca como a base do estudo. Quando fala-se no déficit atuarial, o estado não possui nenhuma informação válida, visto que a única menção ao termo está em uma tabela com o valor de aportes para amortização zerado, não representando nenhum impacto real na abordagem do anexo. Já, situação financeira e atuarial é colocada como organizador textual, em títulos de seções e subseções, não possuindo detalhamento em análise

Dessa forma, conclui-se que, na região sudeste, o estado que apresentou maior nível de transparência, *accountability* e detalhamento de sua situação, nos termos deste estudo, foi o estado de Minas Gerais, seguido pelo Rio de Janeiro, depois São Paulo e por fim Espírito Santo, que possui o menor nível de aprofundamento nos pontos observados. Ressalta-se que como limitador da análise estão as palavras selecionadas no trabalho, um estudo mais detalhado dos anexos poderia possibilitar conclusões mais detalhadas.

Por fim, neste trabalho apresenta-se como limitação a falta de padronização das LDOs principalmente em relação aos Anexos de Metas Fiscais, foco do estudo, uma vez que cada um deles segue uma forma de apresentar as informações, o que dificulta a comparação. Para pesquisas futuras considera-se interessante comparar as demais regiões do Brasil, a fim de ter uma análise mais detalhada da situação dos RPPS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais [ALEMG]. (2024). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024. Disponível em :
<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/795/243/1795243.pdf>

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro [ALERJ]. (2024). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024. Disponível em
<https://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/spic/arquivo/LDO2024.pdf>

Bardin, L. (2011). Análise de Conteúdo (Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro). São Paulo: Edições.

Berelson, B. (2003). Análise de Conteúdo. In M. M. K. Kunsch (Org.), Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos (pp. 93-120). São Paulo: Saraiva.

Brasil. (1923). Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923). Recuperado em 24 de junho de 2024, de
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-35523-pl.html>

Brasil. (1998). Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Recuperado em 24 de junho de 2024, de
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1723.htm

Brasil. (2017). Governança Pública (Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017). Recuperado em 24 de junho de 2024, de
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

Brasil. (2023). Planejamento Estratégico 2023-2027. Recuperado em 24 de junho de 2024, de
<https://www.gov.br/previc/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2023-2027-pdf.pdf>

Brasil. Câmara dos Deputados. (n.d.). Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Recuperado em 21 de junho de 2024, de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>

Borba, M. C. (2018). Uma análise sobre Previdência Complementar nos Regimes Próprios de Previdência Social: RPPS no Distrito Federal e estados brasileiros.

Cruz, T., Michener, G., & Andretti, B. (2021). Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 357–377.

Governo do Estado de São Paulo. (2024). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024. Disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2024.pdf

Governo do Estado do Espírito Santo. (2024). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024. Disponível em <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202024.pdf>

Kataoka, S. S. & Neto, D. P. B. (2016). Mecanismos utilizados na transparência das informações contábeis nos regimes próprios de previdência social dos municípios paraibanos. X Congresso UFPE de Ciências Contábeis. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/SUCC/article/view/2763>

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Recuperado em 24 de junho de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Recuperado em 22 de junho de 2024, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

Martins, G. de A. (2008). Análise de conteúdo: uma visão abrangente. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 16(4), 569-576. Recuperado em junho de 2024, de <http://files.bvs.br/upload/S/0104-3552/2008/v16n4/a569-576.pdf>

Ministério da Previdência Social. (2012). *Previdência Social: Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Vol. 34)*. Recuperado em 07 de julho de 2024, de <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/colecao-previdencia-social/vol-34.pdf>

Oliveira, D. C. (2008). Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. *Revista de Enfermagem da UERJ*, 16(4), 569-576.

Quirino, M. C. O., Duarte, H. B., Bandeira, L. S. M. & Souza, R. C. M. (2020). Transparência das informações contábeis. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Campos-ISSN: 1980-7570*, 5(2), 47-65.

Rodrigues, W. C. (2007). *Metodologia científica*. Paracambi: FAETEC/IST.

Senado Federal. (n.d.). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Glossário Legislativo. Recuperado em 24 de junho de 2024, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>

Silva, E. M. (2022). Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Fortaleza: uma análise da situação financeira e atuarial no período de 2017 a 2020 [Trabalho de conclusão de curso, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará].

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap.